

**Fundación Universitaria San Pablo CEU
obra de la Asociación Católica de Propagandistas**

La política, al servicio del bien común

XI Congreso Católicos y Vida Pública
20, 21 y 22 de noviembre de 2009

El XI Congreso Católicos y Vida Pública contó con el patrocinio de: Fundación Caja Sur, BMW Inauto, COPE, Santander, CECE y Grupo Leche Pascual.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.



Madrid, 20 de noviembre de 2009

La política, al servicio del bien común

© 2010, de los textos, sus autores

© De la edición, 2010, Fundación Universitaria San Pablo CEU

CEU Ediciones

Julián Romea 18, 28003 Madrid

Teléfono: 91 514 05 73, fax: 91 514 04 30

Correo electrónico: ceuediciones@ceu.es

Página web: www.ceuediciones.ceu.es

ISBN: 978-84-92989-15-7

Depósito legal: M-43657-2010

Diseño de cubierta: CEU Ediciones

Foto de portada: Richard Nowitz/National Geographic/Getty Images

Impresión: Servicios Gráficos Kenaf, S.L.

Servicios editoriales: Diminuta Comunicación S.L.

Impreso en España -- Printed in Spain

SU SANTIDAD BENEDICTO XVI SALUDA CORDIALMENTE A LOS RESPONSABLES Y PARTICIPANTES DE LA XI EDICIÓN DEL CONGRESO "CATÓLICOS EN LA VIDA PÚBLICA", QUE BAJO EL TÍTULO "LA POLÍTICA, AL SERVICIO DEL BIEN COMÚN", ORGANIZA LA ASOCIACIÓN CATÓLICA DE PROPAGANDISTAS EN SU CENTENARIO FUNDACIONAL, Y QUE SE CELEBRA EN MADRID DEL 20 AL 22 DE NOVIEMBRE DE 2009.

EL SANTO PADRE SE UNE GOZOSAMENTE A ESTA CONMEMORACIÓN CENTENARIA, Y MIENTRAS LOS FELICITA CALUROSAMENTE, LES ALIENTA A SER PRESENCIA-FERMENTO DEL EVANGELIO DE JESUCRISTO EN LA VIDA DE LOS HOMBRES Y A COMPROMETERSE CADA DÍA MÁS EN LAS DIVERSAS TAREAS DEL APOSTOLADO LAICAL PARA CONSTRUIR UN MUNDO MÁS JUSTO Y MÁS SOLIDARIO AL SERVICIO DEL BIEN COMÚN, A LA VEZ QUE LES ESTIMULA A IMPULSAR DECIDIDAMENTE VALORES CRISTIANOS EN LA VIDA POLÍTICA Y CULTURAL DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA.

CON ESTOS SENTIMIENTOS, EL SUMO PONTÍFICE INVOCA EL AUXILIO MATERNAL DE LA VIRGEN MARÍA SOBRE TODOS LOS CONGRESISTAS Y SUS TRABAJOS, IMPARTIÉNDOLES DE CORAZÓN LA IMPLORADA BENDICIÓN APOSTÓLICA.

+ *Renzo Fratini*

MONS. RENZO FRATINI
ARZOBISPO TITULAR DE BOTRIANA
NUNCIO APOSTÓLICO

La eventual reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Consideraciones de política legislativa y de régimen jurídico*

MARÍA J. ROCA

Universidad Complutense de Madrid

Introducción

• Una cuestión previa

Antes de adentrarnos en las distintas consideraciones que la proyectada reforma de la LOLR plantea¹, conviene recordar que las relaciones de la Iglesia católica con el Estado español no son reguladas por esta Ley Orgánica (ni por la vigente, ni por la que pueda resultar de la eventual reforma) sino por los

*El presente trabajo se ha realizado dentro del Programa de Actividades de I+D entre grupos de investigación de la Comunidad de Madrid. Referencia: S2007/HUM-0403 LIB RELIGIOSA-CM, titulado, "La libertad religiosa en España y Derecho comparado y su incidencia en la Comunidad de Madrid".

¹ El anuncio de la reforma ha llevado a la doctrina a manifestar sus opiniones acerca de si es necesaria o no tal reforma. Se ha manifestado en contra de esa necesidad FERNÁNDEZ DE LA ROSA, J. "Consideraciones sobre la ley orgánica de libertad religiosa de 1980, con sus perspectivas de futuro". En iustel.com, *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 19, 2009, p. 37, a su juicio, "estamos ante una ley amplia, abierta, técnicamente bien elaborada, que acoge con generosidad y nitidez las manifestaciones propias del fenómeno religioso; en otras palabras, que ampara y tutela adecuadamente las manifestaciones del derecho de libertad religiosa, de acuerdo con su contenido esencial y su singular especificidad. Y esto sin merma de la necesaria seguridad jurídica y sin menoscabo de la necesaria laicidad del Estado, la igualdad de las confesiones y de los ciudadanos, y la necesaria cooperación entre la organización jurídico-política y las confesiones". Se ha manifestado a favor FERNÁNDEZ-CORONADO, A. "Sentido de la cooperación del estado laico en una sociedad multireligiosa". En iustel.com, *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 19, 2009, para quien el análisis de la inscripción en el RER muestra la necesidad urgente de la modificación de la Ley Orgánica en esta materia. "Esta reforma debería de incidir, a mi juicio, en la función del Registro en relación, al menos, a tres elementos: carácter declarativo de la inscripción, ausencia de control preventivo de la misma, e interpretación de los fines religiosos *pro libertate*, dando cabida, sobre la base de la cooperación demandada por el espíritu del marco constitucional y la nueva realidad social, a ideologías y creencias en un mismo género, como expresión directa de la función promocional del Derecho de libertad de conciencia" (p. 14).

Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español de 1979. Estos acuerdos posteriores a la Constitución y anteriores a la ley orgánica no derivan, pues, de esta última. Los acuerdos gozan de la naturaleza de tratado internacional². De estos dos factores (precedencia en el tiempo de los acuerdos respecto de la Ley Orgánica, y carácter internacional de los mismos), se deriva que la eventual aprobación de una nueva Ley Orgánica no puede modificar lo establecido en ellos.

• Rumores de cambio y necesidades reales de cambio

Entre los rumores de cambio que hemos ido siguiendo todos por la prensa, se ha hablado de que se iba a regular el estatuto de los ministros ateos, y a prohibir la presencia de símbolos religiosos en lugares públicos acogiendo así, en este último caso, la orientación de la sentencia del Tribunal europeo de Derechos Humanos sobre los crucifijos en las aulas escolares³ en la nueva Ley Orgánica. Tal vez se recoja en el preámbulo de la ley algún alegato a favor del laicismo de inspiración francesa, o que los primeros artículos de la ley manifiesten una clara orientación en este sentido. En qué medida esta eventual orientación tendrá consecuencias relevantes en la práctica, no resulta fácilmente previsible, pero conviene ser prudente.

Si se pondera lo ocurrido con la Ley Orgánica para la Igualdad efectiva entre la mujer y el hombre, se advierte que muchos de sus artículos son sencillamente inaplicables, y otros son lo que podríamos llamar preceptos "meramente exhortativos", que difícilmente pueden considerarse preceptos jurídicos en sentido estricto⁴. Es decir, no tienen la construcción típica de una proposición normativa: descripción de un supuesto de hecho y aplicación de una consecuencia jurídica. Además, si se piensa en la LOI, que fue presentada como un cambio drástico que afectaría de modo transversal a toda la vida social, habría que decir, pasados unos años de vigencia, que las medidas que contiene ya existían y simplemente han sido recopiladas; de hecho, su entrada en vigor no ha obligado a muchas modificaciones legislativas⁵. Tampoco parece haber llevado a resultados de hecho tan relevantes. Es decir, en mi opinión, hay que tomar con cierta cautela la anunciada reforma, y *cum grano salis* lo que de ella se ha recogido en la prensa.

² STC 38/2007, FJ 3, con referencia a las sentencias anteriores.

³ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del caso Lautsi contra Italia, de 3 de noviembre de 2009.

⁴ ROCA, M. J. "Incidencia de las políticas de igualdad en el desarrollo armónico de los derechos fundamentales (especial referencia al derecho de libertad religiosa)". En www.iustel.com, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 20, 2009, pp. 7-8. En GONZÁLEZ MORENO B. (coord.) *Políticas de igualdad y derecho fundamental de igualdad*. Valencia: 2009, pp. 39 ss.

⁵ ROCA, M. J. *Incidencia de las políticas de igualdad...*, p. 4, nota 11.

Se exponen a continuación cuáles son las posibles orientaciones que podría adoptar la reforma de la LOLR por un lado, y, por otro, cuáles parecen ser las necesidades reales de reforma que se plantean en este momento, sobre todo para las confesiones minoritarias y para el ejercicio de la libertad religiosa individual.

Posibles orientaciones de la reforma de la LOLR

En la regulación de la libertad religiosa caben al menos tres opciones⁶: la regulación del fenómeno religioso como un factor social positivo y distinto del ideológico; el diseño de una ley cuyo valor preponderante sea la igualdad, y, en tercer lugar, una norma radicada en la libertad de conciencia.

• Una LOLR que acoja el fenómeno religioso como un factor social positivo
La opción efectuada por la vigente LOLR es la regulación del factor religioso como un fenómeno positivo en la sociedad⁷, que tiene notas propias y diferenciadoras de las que caracterizan a lo ideológico y lo cultural, y que tiene como correlato propio la cooperación entre los poderes públicos y las confesiones. Una modificación de la ley que mantuviera y potenciara estas dos coordenadas (especificidad y consideración positiva de lo religioso, con el consiguiente desarrollo de la cooperación⁸) podría perfeccionar técnicamente los aspectos que han presentado mayores dificultades en la aplicación de la ley, al mismo tiempo que debería acoger la doctrina del Tribunal Constitucional en aplicación de la misma⁹. En mi opinión, la diversidad religiosa que nuestra sociedad parece haber experimentado, sobre todo como consecuencia de la inmigración, pone de manifiesto que tal vez lo que en su

⁶ Seguimos aquí en lo fundamental lo expuesto en ROCA, M. J. "Consideraciones acerca de la eventual personificación jurídica de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa". En CONTRERAS MAZARÍO, J. M. (coord.) *La Comisión Asesora de Libertad Religiosa*. Madrid: 2009 (en prensa).

⁷ La propuesta de MARTÍNEZ-TORRÓN, J. "La Ley Orgánica de libertad religiosa, veintiocho años después". En iustel.com, *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 19, 2009, p. 17 es mantener esa orientación.

⁸ MARTÍNEZ-TORRÓN, J. *La Ley Orgánica de libertad religiosa, veintiocho años después...*, p. 19.

⁹ Nos referimos a las sentencias que se refieren a la laicidad positiva, que a nuestro juicio es una consecuencia de la consideración del factor religioso como un factor social positivo: STC 46/2001 FJ 4: "Como especial expresión de tal actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa en sus plurales manifestaciones o conductas el art. 16, 3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, de 16 de noviembre y 177/1996, de 11 de noviembre), considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener 'las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones', introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva, que 'veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales'" (STC 177/1996). En el mismo sentido la STC 38/2007, FJ 5.

día se veía como paradigma extensivo¹⁰ hoy no pueda considerarse así, porque los problemas que se presentan para los miembros de otras confesiones son distintos de los que se presentan para la Iglesia católica.

Ahora bien, a mi juicio este cambio de circunstancias no reclama necesariamente que se modifique la vigente Ley Orgánica. Precisamente el dato sociológico del incremento de la diversidad religiosa¹¹ debería suponer un recurso más frecuente al desarrollo pacticio de la actual Ley Orgánica que sería la norma-marco, mientras que la atención a los problemas específicos se encauzaría mediante pactos bilaterales. Ésta vía de política legislativa –firma de nuevos acuerdos con las confesiones a las que se les ha reconocido notorio arraigo– permitiría atender a las nuevas necesidades que pudieran plantearse.

• Una LOLR cuyo valor preponderante sea la igualdad

Si se pretende dar un cambio en la regulación de este fenómeno, resulta posible hacerlo poniendo el acento sobre todo en la igualdad y no discriminación. El texto constitucional menciona la religión en el art. 16 como fenómeno específico, y en el art. 14, dentro del principio de igualdad, prescribiendo que no puede haber discriminación por motivos religiosos. Cabe pensar, por tanto, que un modo de regular el fenómeno religioso es éste: radicar todo su régimen jurídico en el principio de igualdad y no discriminación. Ésta ha sido la opción del legislador federal alemán, que no ha desarrollado por ley la libertad religiosa¹² sino que ha promulgado una ley general de igualdad de trato (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*, abreviadamente AGG)¹³, en la que en su art. 1 pro-

¹⁰ Como es sabido, esta expresión tiene su origen en el trabajo de VILADRICH, P. J. "Los principios informadores del Derecho eclesiástico español". En VV. AA. *Derecho eclesiástico del Estado español*. 1ª. Ed. Pamplona: 1980, pp. 211 y ss.

¹¹ Según el barómetro del CIS Barometer, de julio de 2009, estudio nº 281 (http://www.cis.es/cis/opencm/ES/2_barometros/depositados.jsp), a la respuesta de cómo se define a sí mismo el encuestado: católico, creyente de otra religión, no creyente, o ateo, la respuesta arrojó el resultado siguiente:

- Católico: 76 %
- Creyente de otra religión: 2,1%
- No creyente: 13%
- Ateo: 7,3%

Es decir, la hipotética "diversificación religiosa" no parece ser tal. Más bien lo que parece haberse producido es una secularización de la sociedad.

¹² Como es sabido, en la República Federal de Alemania no existen leyes orgánicas. Para una explicación de las diferencias entre ley ordinaria y ley orgánica en España, comparándolas con el concepto de ley en Alemania, puede verse, ROCA, M. J. "Diskussionsbeitrag". En EUROPEAN CENTRE FOR COMPARATIVE GOVERNMENT AND PUBLIC POLICY (ed.) *Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates. Symposium anlässlich des 60. Geburtstages von Christian Starck*. Baden-Baden: 1998, pp. 64-65.

¹³ Aprobada el 14 de agosto de 2006 (BGBl. I S. 1897) y modificada por el artículo 8, 1 de la ley de 2 de diciembre de 2006 (BGBl. I S. 2742). Para un estudio comparativo de la Ley Orgánica de Igualdad entre la mujer y el hombre y la ley alemana, puede verse, ROCA, M. J. "Incidencia de las políticas de igual-

clama que "la finalidad de esta ley es evitar o paliar las discriminaciones con motivo de la raza o del origen étnico, del sexo, de la religión o ideología o de una minusvalía, de la edad o de la identidad sexual"¹⁴. Como se ve, ofrece un concepto único de discriminación¹⁵ (no reduciendo su regulación a los supuestos de discriminación por razón de sexo), aplicable a todos los supuestos enumerados.

Según la normativa alemana, en la discriminación directa se ha de apreciar una especial cualificación de la víctima¹⁶, la apreciación de la discriminación no podrá depender de la opinión subjetiva de la persona afectada¹⁷, y en todo caso, no se protege frente a un trato diferente, sino frente a un trato menos favorable¹⁸. Conceptos y precisiones técnicas que se aplican también a la discriminación por razón de religión.

Por lo que se refiere a la discriminación indirecta, en Alemania se configura como un "supuesto de hecho constituido por un elemento positivo, la

dad...", pp. 1-31 y en GONZÁLEZ MORENO B. (coord.) *Políticas de igualdad y derecho fundamental de igualdad*. Valencia: 2009, pp. 39 ss.

¹⁴ AGG, art. 1: "Ziel des Gesetzes ist, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen".

¹⁵ Art. 3 de la ley alemana de igualdad de trato contiene las siguientes precisiones conceptuales:

1. "Una discriminación directa tiene lugar cuando una persona por motivo de la de las razones mencionadas en el art. 1 experimenta un tratamiento menos favorable, que el que experimenta, ha experimentado o hubiera experimentado otra persona en una situación comparable. Una discriminación directa por motivos de sexo tiene lugar en relación con el art. 2, párrafo, números 1-4, un tratamiento desfavorable de una mujer a causa de la maternidad o del embarazo".

2. "Una discriminación indirecta tiene lugar cuando bajo la apariencia de prescripciones, criterios o procedimientos neutrales a causa de una de las razones señaladas en el art. 1 unas personas pueden ser discriminadas con respecto a otras de manera especial, a menos que las prescripciones, criterios o procedimientos respectivos estén justificados por las circunstancias de hecho mediante un fin ajustado a derecho y los fines para alcanzar ese fin sean proporcionados y exigibles".

¹⁶ AGUILERA RULL, A. "Discriminación directa e indirecta. Comparación y crítica del concepto de discriminación en el Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz y en el Proyecto español de Ley Orgánica para la igualdad efectiva de hombres y mujeres". En *Revista per l'Anàlisi del Dret*. www.indret.com, 1/ 2007, p. 5: "En el caso de las decisiones individuales, por el contrario, no puede ignorarse que el comportamiento de la víctima o su cualificación han motivado la decisión. En un supuesto de despido, de promoción o de rescisión de un contrato de arrendamiento de vivienda por incumplimiento, por ejemplo, sólo podremos entender que ha existido discriminación si el afectado ha sido objeto de un trato menos favorable que otras personas que se hayan comportado igual o gocen de la misma cualificación. No bastará con probar que el afectado ha sido despedido y otros trabajadores no lo han sido".

¹⁷ AGUILERA RULL, A. "Discriminación directa e indirecta...", p. 5: "En todo caso, la determinación de si el trato es menos favorable no puede depender de la mera apreciación subjetiva del afectado, sino de si un tercero objetivo en la situación de la presunta víctima, hubiera considerado el trato en cuestión como menos favorable".

¹⁸ AGUILERA RULL, A. "Discriminación directa e indirecta...", p. 5: "Es importante destacar que la ley no protege frente a un trato meramente diferente, sino que exige que la persona sea objeto de un trato menos favorable que otra. Esto supone que no podremos considerar discriminatorio que un empresario obligue a las mujeres a llevar un uniforme de trabajo distinto al de los hombres. Si dicho empresario obliga a las mujeres a llevar falda, tal trato podría sólo considerarse discriminatorio si está poniendo a la luz un juicio de valor y no está justificado por las exigencias del trabajo".

discriminación fáctica, y un elemento negativo de falta de justificación¹⁹. Existe una diferencia relevante entre la discriminación directa y la indirecta, que consiste en que a una y a otra se aplican causas de justificación distintas. Resulta más fácil justificar una discriminación indirecta que una discriminación directa, por lo que la protección frente a discriminaciones directas es mayor²⁰. Estos elementos configuradores de la discriminación indirecta también son aplicables, según la exégesis de la AGG²¹ a cualquier tipo de causa discriminatoria, sea el sexo, la raza o la religión, por ejemplo.

La ley alemana no está exenta de críticas²², debido a que algunos autores entienden que el modelo de los derechos fundamentales de la Unión Europea está fuertemente centrado en la igualdad, y tiene estrecha dependencia con las directivas antidiscriminatorias. El conjunto de medidas y de decisiones judiciales del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha conducido a un apresurado concepto de igualdad radical. Si a ello se une el abundante crecimiento de los derechos sociales, de los derechos de igualdad y de otras cláusulas sociales en la Carta de Derechos Fundamentales, surge como lógica consecuencia una cierta preocupación; de la que no se es plenamente consciente si se realizan exclusivamente análisis jurídicos de modo aislado. Todo esto constituye, en el fondo, un importante potencial para la conversión de la Unión Europea en un Estado²³ judicial, así como para la extralimitación de las competencias de la Unión en materia de política social.

La ley de igualdad de trato alemana prescribe en su artículo 9²⁴ las diferencias de trato que están permitidas en razón de la religión o la ideología: "1º.

¹⁹ AGUILERA RULL, A. "Discriminación directa e indirecta...", p. 11.

²⁰ AGUILERA RULL, A. "Discriminación directa e indirecta...", p. 7.

²¹ BAUER, J. H., GÖPFERT, B. y KRIEGER, S. *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, Kommentar*. München: 2007. THÜSING, G. *Arbeitsrechtlicher Diskriminierungsschutz. Das neue Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz und andere arbeitsrechtliche Benachteiligungsverbote*. München: 2007.

²² KAHL, W. "Neuere Entwicklungslinien der Grundrechtsdogmatik. Von Modifikationen und Erosionen des grundrechtlichen Freiheitsparadigmas". En *Archiv des öffentlichen Recht*, 131, 2006, pp. 591-592. PETERS, A. "Diskriminierungsverbote". En MERTEN/PAPIERS (Hrsg.). *Handbuch der Grundrechte*. Bd. VII/2, 2007, parágrafo 2.

²³ Conservamos el término Estado, porque nos parece que expresa mejor la idea de hipervaloración del poder judicial en detrimento del legislativo, aunque aplicado a la Unión Europea sea impropio, puesto que no constituye un Estado.

²⁴ § 9 "Zulässige unterschiedliche Behandlung wegen der Religion oder Weltanschauung.

(1) Ungeachtet des § 8 ist eine unterschiedliche Behandlung wegen der Religion oder der Weltanschauung bei der Beschäftigung durch Religionsgemeinschaften, die ihnen zugeordneten Einrichtungen ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform oder durch Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Religion oder Weltanschauung zur Aufgabe machen, auch zulässig, wenn eine bestimmte Religion oder Weltanschauung unter Beachtung des Selbstverständnisses der jeweiligen Religionsgemeinschaft oder Vereinigung im Hinblick auf ihr Selbstbestimmungsrecht oder nach der Art der Tätigkeit eine gerechtfertigte berufliche Anforderung darstellt.

(2) Das Verbot unterschiedlicher Behandlung wegen der Religion oder der Weltanschauung berührt

Quedando a salvo el art. 8, es admisible una diferencia de trato por motivos de religión o de ideología en el empleo, por parte de las confesiones religiosas o de las instituciones de ellas dependientes –cualquiera que sea su forma jurídica–, o de asociaciones que tienen como tarea la observancia en común de una religión o ideología, cuando una determinada religión o ideología, bajo la observancia del entendimiento que ella tiene de sí misma o de la asociación en relación con su derecho de autonomía, o según la clase de actividad, presente una necesidad profesional justificada".

Como es conocido, la República Federal de Alemania es un Estado neutral en materia religiosa, que mantiene con las confesiones una neutralidad benevolente (*wohlwollende Neutralität*), y que dichas relaciones de cooperación con las confesiones se llevan a cabo de distinto modo, según el entendimiento que cada confesión tiene de sí misma: con la Santa Sede la mayoría de los *Länder* han firmado concordatos, según el Derecho Internacional; con las Iglesias de la Reforma han firmado acuerdos de Derecho Público²⁵; y con otras confesiones han llegado a acuerdos para cuestiones concretas como la enseñanza de la religión en la escuela²⁶, etc.

Es decir, si el fenómeno religioso pasase a regularse en España, como ocurre ya en Alemania, sobre el cimiento de la igualdad y no discriminación, esto no significaría que cesara inexorablemente la cooperación entre las confesiones y el poder público. Sí parece que haría menos necesaria una CALR. Los supuestos de lesión de la libertad religiosa individual serían valorados en gran medida según todo el desarrollo dogmático del principio de igualdad por una parte. Y, por otra, las relaciones con las confesiones se llevarían a cabo mediante comisiones mixtas, de distinto orden, según el contenido del acuerdo que se pretendiera, y según la concepción que cada confesión tuviera de sí misma. En la vigente LOLR la opción del legislador español difiere de la alemana, en la

nicht das Recht der in Absatz 1 genannten Religionsgemeinschaften, der ihnen zugeordneten Einrichtungen ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform oder der Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Religion oder Weltanschauung zur Aufgabe machen, von ihren Beschäftigten ein loyales und aufrichtiges Verhalten im Sinne ihres jeweiligen Selbstverständnisses verlangen zu können".

²⁵ Sobre la relevancia pública de las Iglesias de la reforma, cfr. ROCA, M. J. "Derecho pacticio y relevancia pública de las confesiones. La fundamentación de los acuerdos desde la perspectiva protestante". En *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, iustel.com, 11, 2006 y en MARTÍN M. M. (ed.) *Entidades eclesásticas y Derecho de los Estados. Actas del simposio internacional de Derecho concordatario*. Almería, 9-11 de Noviembre de 2005. Granada: 2006, pp. 619-633.

²⁶ Sobre la enseñanza de la religión por parte de confesiones religiosas que no son corporaciones de Derecho público en escuelas públicas alemanas, cfr. ROCA, M. J. "Las minorías islámicas. Aspectos jurídicos de su diversidad e integración desde una perspectiva comparada". En *Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense*, vol. 2, 2003, pp. 309-323.

medida en que no opta por la equiparación del fenómeno religioso²⁷ e ideológico ni por cimentar el régimen jurídico en la igualdad²⁸.

- Una LOLR radicada en la libertad de conciencia

Otro posible enfoque de la regulación del fenómeno religioso es poner el acento sobre todo en la persona y en los derechos de la personalidad, y, por tanto, situar el eje de la regulación en el derecho a la libertad de conciencia y el libre desarrollo de la personalidad²⁹. Según esta orientación, no se excluye tampoco de modo inexorable la cooperación³⁰. Desde esta perspectiva de la libertad de conciencia individual, se considera a los acuerdos con las confesiones como una expresión de paternalismo del poder público respecto de las confesiones³¹. En nuestra opinión, los acuerdos de cooperación son un modo de atender a las necesidades de los sujetos afectados y de contar con su participación efectiva, como ocurre también en numerosos ámbitos del Derecho Público: convenios colectivos en el ámbito laboral, convenios administrativos entre distintos sujetos de la Administración pública,

²⁷ Baste recordar el art. 3.2 de la LOLR, que señala: "quedan fuera del ámbito de protección de la presente Ley las actividades, finalidades y Entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos".

²⁸ ROSSELL GRANADOS, J. "La ley orgánica de libertad religiosa española y su posible reforma...", p. 33, "el legislador no ha querido establecer un sistema de igualdad entre todas las confesiones sino que ha reconocido a unas cuantas la posibilidad de poder acceder al mismo régimen de que goza la Iglesia católica. En este sentido, se cierra el paso a la cooperación sólo a aquellos grupos religiosos que tengan notorio arraigo".

²⁹ Esta es la propuesta que hace FERNÁNDEZ-CORONADO, A. "Sentido de la cooperación del estado laico...", pp. 1 y ss.

³⁰ FERNÁNDEZ-CORONADO, A. "Sentido de la cooperación del estado laico...", p. 17. "Desde esta nueva óptica, la vía del acuerdo seguirá siendo factible, cuando sea preciso armonizar los puntos de fricción que se produzcan entre el derecho estatal y el derecho confesional, que se refieran a contenidos imprescindibles para la plena realización de los derechos fundamentales de los fieles sobre sus propias creencias. Bien entendido, además, que ni aún en este caso su existencia sería obligada, pues la Constitución manda cooperar, pero no obliga a hacerlo mediante Acuerdos. La resolución del conflicto entre norma de conciencia y norma estatal se podría hacer, perfectamente, a través de otros instrumentos [la autora cita en nota al pie a la Fundación Pluralismo y Convivencia], alguno de los cuales ya han empezado a tener entada en nuestro derecho, o mediante una norma unilateral del Estado".

³¹ FERNÁNDEZ-CORONADO, A. "Sentido de la cooperación del estado laico...", p. 9. "La constatación de estos hechos los hechos a los que se refiere la autora son: 1º. la consolidación del modelo constitucional, 2º. la existencia de una nueva realidad social a consecuencia de la globalización y el multiculturalismo, y 3º. la progresiva secularización de la sociedad, hace inviable la pervivencia de la cooperación con los criterios establecidos en el momento de la puesta en marcha del sistema, y exige una reinterpretación de los requisitos establecidos en la propia Ley Orgánica para cooperar con las confesiones religiosas; pues, cuando la realidad social a la que se aplica la norma varía sensiblemente, su pervivencia puede causar el efecto contrario a aquel para la que fue creada, pasando de resolver un problema a originar otro, al poder lesionar principios y derechos subjetivos. Esta necesidad ha sido percibida por los propios poderes públicos que, conscientes de las quiebras que se han producido en el desarrollo del sistema, han anunciado su intención de proceder a una conexión del mismo, que parece que va a incidir sobre la Ley de Libertad Religiosa, norma que lo reguló en su momento. Se ha dado, así, el pistoletazo de salida para esta reinterpretación de la cooperación, cuyo alcance deberá de afectar, por lo que se ha visto aquí, tanto a la inscripción, como a los Acuerdos confesionales".

etc. No parece ajustarse del todo a la realidad de estas expresiones jurídicas el considerarlas expresión de paternalismo, y por tanto, abandonarlas.

Algunas cuestiones puntuales susceptibles de perfeccionamiento en su régimen jurídico

Las propuestas de las confesiones religiosas ante las consultas efectuadas por el Director General de Relaciones con las Confesiones comprenden otros aspectos (ministros de culto, enseñanza religiosa en las escuelas públicas), además de los que aquí se señalan. Dentro de los límites de este trabajo no resulta posible el tratamiento *in extenso* de todas ellas. Hemos optado por centrarnos en los siguientes: la inscripción registral (ap. 3.1), el concepto de notorio arraigo (ap. 3.2), y los lugares de culto (ap. 3.2).

- Inscripción registral

La STC de 5 de febrero de 2001³² modificó sustancialmente la posición de la Administración pública en el reconocimiento de la personalidad jurídica a las confesiones religiosas, atribuyéndole una función meramente declarativa, no calificadora. Éste es, quizá, el cambio más relevante por lo que se refiere a la actuación del poder público en la inscripción. Por lo que se refiere a la parte confesional, las necesidades que plantean las confesiones religiosas atañen a la relación entre el Registro de Entidades Religiosas y el Registro General de Asociaciones. A algunas confesiones y entidades confesionales que han solicitado su inscripción en el Registro General de Asociaciones se les ha denegado la inscripción, remitiéndolas al registro especial (el RER). Si el fenómeno religioso deja de ser considerado un fenómeno social específico, tal vez se optará por permitir que sean las propias confesiones y sus entes quienes opten voluntariamente por la inscripción en uno u otro registro.

En nuestra opinión, ciertamente ésta es una posibilidad³³, pero no la única. Cabe el mantenimiento del Registro de Entidades Religiosas como está actualmente, sin que ello perjudique los intereses de las entidades confesio-

³² VEGA GUTIÉRREZ, A. "El registro de las entidades religiosas y la promoción de la libertad religiosa colectiva (A propósito de la STC 46/2001, de 5 de febrero)". En *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 19, febrero 2002, pp. 25 ss. POLO SABAU, J. R. "Confesiones religiosas y libertad de asociación (a propósito de la STC 46/2001 de 15 de febrero)". En MORÁN G. (dir.) *Cuestiones actuales de Derecho Comparado*. A Coruña: 2003, pp. 119 ss.

³³ Que iría en la línea del carácter asociativo de las confesiones, restándoles especificidad, como viene manteniendo POLO SABAU, J. R. últimamente en "De nuevo sobre la naturaleza jurídica de las confesiones religiosas y su discutida relación con la garantía común asociativa en el Derecho español". En *www.iustel.com, Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 21, 2009.

nales, precisamente porque ahora ya no se trata de un acto jurídico constitutivo sino meramente declarativo. El organismo que se verá más afectado tal vez sea la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, al ver mermadas parte de sus funciones. Quizá este extremo no sea de relevancia suficiente como para aconsejar la redacción de una nueva Ley Orgánica. En los apartados siguientes se verá si lo es por otros motivos. En todo caso, no parece que requiera propiamente un perfeccionamiento técnico del Registro, sino a lo sumo una modificación de la naturaleza y funciones de la Comisión Asesora.

Tendría mayor relevancia la acogida en la nueva ley de la propuesta de la FEREDE de suprimir el certificado de fines religiosos emitido por la confesión para la inscripción de las entidades religiosas dependientes de ella. No se acierta comprender cómo se garantizaría entonces la identidad religiosa del ente dependiente. Si esta identidad no queda garantizada en el momento de la inscripción en el Registro, en mi opinión sería preferible suprimir la denominación confesional. De otro modo quedaría sin garantía suficiente el derecho de autonomía de las Iglesias y confesiones religiosas.

• Concepto de notorio arraigo

Este concepto, que en el art. 7 de la vigente Ley Orgánica aparece mencionado expresamente con referencia a España³⁴, y que se constituye en requisito para la firma de Acuerdos entre las confesiones y el Estado, se ha interpretado, por una parte, en sentido amplio, de modo que confesiones como la budista que tienen en España un 4% de creyentes, se ha considerado que –en virtud de su tradición y número de creyentes en el mundo– tiene notorio arraigo. Esta interpretación del concepto se aparta del tenor literal del precepto legal en el que aparece. Sin embargo, ni a esta confesión ni a ninguna de las otras dos a las que se les ha reconocido el notorio arraigo con posterioridad a 1992, se les concede la posibilidad de firmar acuerdos con el Estado. De ahí que estas confesiones aspiren a que, si se modifica la LOLR, se recoja no sólo una definición legal de notorio arraigo sino también un “estatuto” jurídico de las confesiones con notorio arraigo, de modo que vengan a obte-

³⁴ Art. 7. 1. El Estado, teniendo en cuenta las *creencias religiosas existentes en la sociedad española*, establecerá, en su caso, acuerdos o convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales (la cursiva es nuestra).

2. En los acuerdos o convenios, y respetando siempre el principio de igualdad, se podrán extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades los beneficios fiscales previstos en el Ordenamiento Jurídico General para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico.

ner por vía legislativa orgánica lo que no han podido alcanzar hasta ahora por vía de acuerdo.

- Propuestas sobre requisitos y efectos del notorio arraigo por parte budistas e Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días

Budistas e Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días consideran que, desde la óptica de la cooperación estatal, el principio de igualdad implica una deseable diversificación del estatuto jurídico de las confesiones con varios niveles (confesiones con acuerdo, confesiones con notorio arraigo, y confesiones inscritas)³⁵. “En nuestra opinión la regulación legal en materia de notorio arraigo debe estar presidida por el objetivo de equiparar el tratamiento de las confesiones con reconocido notorio arraigo al de las confesiones que actualmente gozan de acuerdo de cooperación”³⁶. Entienden estas confesiones que el reconocimiento del notorio arraigo no debe ser una potestad discrecional de la Administración³⁷ y, además, carente de consecuencias jurídicas claras. A su juicio, “una interpretación del notorio arraigo compatible con el actual dictado del art. 7 de la LOLR, y con la praxis administrativa seguida hasta ahora, implica que ese concepto jurídico tiene por objeto garantizar una suficiente implantación social y permanencia de la confesión religiosa en cuestión (a semejanza de cómo enfoca la cuestión la Ley Fundamental de Alemania en relación con el *status* de corporación de derecho público)”³⁸. Se debe comprobar que la confesión religiosa ofrece: una suficiente extensión geográfica y número de fieles; un suficiente duración pasada y una previsible estabilidad futura; una cierta estructura institucional y de representación transparente y estable; una general aceptación y lealtad al orden jurídico estatal y a los valores constitucionales³⁹.

³⁵ Propuesta presentada por la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días y la Federación Budista de España sobre el concepto de notorio arraigo y procedimiento para su reconocimiento, 13 de marzo de 2009, p. 1.

³⁶ Propuesta presentada por la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días y la Federación Budista de España..., p. 2.

³⁷ Propuesta presentada por la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los últimos Días y la Federación Budista de España..., p. 2, se destaca que no puede ser una concesión graciosa, y en p. 3 se alude a “la necesidad de objetivar los criterios para el reconocimiento de notorio arraigo y, correlativamente, de limitar la discrecionalidad de los poderes públicos, de manera que no pueda derivar en arbitrariedad e incertidumbre contraria a los principios de seguridad jurídica y de igualdad”.

³⁸ Propuesta presentada por la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días y la Federación Budista de España..., p. 2.

³⁹ Propuesta presentada por la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días y la Federación Budista de España..., p. 3.

Cuando una confesión pueda demostrar que sus miembros exceden el 1/2000 de la población, la Administración no debería tener ya discrecionalidad para denegar su notorio arraigo por razón del número de creyentes⁴⁰. Otro requisito para la existencia del notorio arraigo, a juicio de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días y de la Federación Budista de España es “que no existan indicios de que la confesión solicitante rehúsa aceptar el orden jurídico estatal de una manera general o las reglas del juego del sistema democrático y los valores constitucionales. Este requisito no podrá en ningún caso ser entendido como descalificación de aquellas confesiones cuya doctrina moral pueda implicar el ejercicio de la objeción de conciencia—como manifestación legítima de la libertad de conciencia—frente a determinados deberes legales⁴¹.”

La solicitud deberá presentarse al Director General de Relaciones con las Confesiones, el cual habrá de solicitar preceptivamente el parecer de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, que tendrá carácter vinculante, en sesión plenaria, en la que los representantes de las confesiones tendrán voz, pero no voto, para que ninguna confesión pueda decidir sobre el estatuto jurídico civil de otra confesión⁴². La resolución declarando el reconocimiento o no del notorio arraigo de la confesión será dictada en el plazo de seis meses desde su solicitud⁴³.

• Referencia comparada al Derecho alemán

El concepto de notorio arraigo tiene un único antecedente en el Derecho histórico español en el proyecto de Constitución republicana⁴⁴. Tanto esta referencia como el proyectado reconocimiento de las

confesiones religiosas como corporaciones de Derecho público, tienen su origen en el Derecho alemán, y no pasaron al texto constitucional que se aprobó y estuvo vigente. Por ello, parece conveniente hacer una referencia, aunque sea breve, al eventual concepto de notorio arraigo en la República Federal de Alemania, y a las consecuencias que éste tiene en el Derecho alemán. En primer término, conviene advertir que no existe en cuanto tal un concepto jurídico indeterminado que pueda traducirse como “notorio arraigo” en castellano. Lo que sí existe en el Derecho alemán es la necesidad de que una confesión religiosa pruebe que ofrece al Estado las necesarias garantías de subsistencia, antes de poder obtener el reconocimiento de corporación de Derecho público. Esas “garantías de subsistencia” es lo que podría equipararse al concepto de “notorio arraigo” en el Derecho español.

En el Derecho alemán, para que pueda hablarse de Comunidad religiosa es necesario el cultivo comunitario de una religión. La religión se concibe fundamentalmente, aunque no exclusivamente, según criterios objetivos. La afirmación de que una confesión se tiene a sí misma por tal, no es suficiente. Aunque la competencia del Estado para determinar la existencia de una confesión es sólo formal, la doctrina señala que una confesión religiosa, para serlo, es necesario que asuma tareas religiosas como centro de su actividad. La religión designa un sistema completo, de una cierta extensión, que vincula a la persona de manera especial; más aún, que define de algún modo su propia identidad, y que confiesa como último punto de referencia la existencia de una fuerza externa de carácter no humano, que no es plenamente aprehensible con criterios humanos. El elemento comunitario está presente cuando se cumplen tres elementos: la unión de al menos dos personas que se consideran pertenecientes a una confesión y testigos de ella; la presencia al menos de una cierta organización, con fuerza vinculante dentro de la comunidad y con carácter representativo hacia fuera; por último, la comunidad debe tener como finalidad jurídica principal la religión, y cuando otros fines estén también presentes, todos ellos se deben orientar hacia el religioso⁴⁵.

Pero en el Derecho alemán, como es sabido, no todas las confesiones religiosas tienen el mismo tratamiento jurídico. Una confesión religiosa puede tener su reconocimiento jurídico como una asociación, de

⁴⁰ Propuesta presentada por la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días y la Federación Budista de España..., p. 3, “sugerimos que el gobierno esté obligado a reconocer el notorio arraigo de aquellas confesiones que puedan probar que sus miembros constituyen, al menos, el 1/2000 de la población y cumplan los demás requisitos”.

⁴¹ Propuesta presentada por la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días y la Federación Budista de España..., p. 5.

⁴² Propuesta presentada por la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días y la Federación Budista de España..., p. 6.

⁴³ Propuesta presentada por la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días y la Federación Budista de España..., p. 6.

⁴⁴ VILLA ROBLEDO, M. J. “Reflexiones en torno al concepto de notorio arraigo en el art. 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa”. En *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 1, 1985, pp. 143 y ss. El anteproyecto de Constitución de la “Comisión jurídico asesora”, en su artículo 8—en el Título I—decía: “No existe religión de Estado. La Iglesia católica será considerada como Corporación de Derecho Público. El mismo carácter podrán tener las demás confesiones religiosas cuando lo soliciten y, por su constitución y el número de sus miembros, ofrezcan garantías de subsistencia”. Finalmente el texto de la Constitución de 1931 no fue así, como es sabido. Cfr. el sitio web www.eumet.net/tesis/2008/ donde se accede a la tesis doctoral HIERREZUELO CONDE, G. “La autofinanciación de la Iglesia católica y las demás confesiones”. Fecha de la última consulta: 11-XII-2009.

⁴⁵ MÜCKEL, S. *Grundlagen des Staatskirchenrechts*. ISENSEE J., KIRCHHOFF P. (Hrsgs) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. VII. 3ª Ed. Heidelberg: 2009.

acuerdo con los artículos correspondientes del Código Civil. Algunas confesiones tienen reconocido el carácter de corporación de Derecho público. Es a éstas a quienes se les exigen unos requisitos especiales⁴⁶, que podrían equipararse con el concepto de "notorio arraigo" del Derecho español.

La doctrina alemana está dividida entre quienes sostienen que son requisitos para acceder al *status* jurídico de corporación de Derecho público sólo la seguridad y las condiciones fijadas en los artículos que regulan esta figura, y quienes opinan que además de esto debe exigírseles la conformidad con las bases de la cultura jurídica constitucional⁴⁷.

De los preceptos constitucionales (art. 140 de la Ley Fundamental en relación con el art. 137, 5 de la Constitución de Weimar), la doctrina extrae las siguientes condiciones o criterios:

- Ser digna de reconocimiento (*Anerkennungswürdigkeit*). Ciertamente el estatuto de corporación de Derecho público está abierto a todas las confesiones, pero está ligado a que la confesión aspirante contribuya o forme parte de manera efectiva de los factores sociales que sostienen las bases jurídico-culturales de la Constitución.
- Ser comunidad religiosa. Este criterio se centra sobre todo en la capacidad organizativa de la confesión aspirante. Paulatinamente, la interpretación de este requisito se va haciendo más flexible, entendiéndose que la exigencia a las confesiones aspirantes de una organización igual a la de las actuales corporaciones de Derecho público vendría a ser casi forzar de modo ilegítimo a un determinado modo de organización⁴⁸. En todo caso, un mínimo organizativo sigue siendo exigible, como se verá en el requisito 5º.
- Constitucionalidad. La Constitución alemana exige que la corporación de Derecho público tenga organización interna, que la religión esté plasmada en unas normas internas de cuyo cumplimiento se cuida la propia confesión, y la propia confesión se ocupa también del sometimiento a las normas generales.
- Seguridad jurídica. Debido a que la atribución del *status* de corporación de Derecho público concede a la confesión que lo ostenta el ejercicio de algunas facultades de poder público con respecto a sus

miembros (por ejemplo, el impuesto religioso), el Derecho alemán exige a las corporaciones de Derecho público que ofrezcan a sus miembros garantías para la necesaria seguridad jurídica, de la que el Estado continúa siendo responsable. La corporación debe garantizar a sus miembros su libertad religiosa⁴⁹. Ésta se entiende garantizada siempre que puedan abandonar libremente la corporación. Éste es un problema importante para el reconocimiento del *status* de corporación de Derecho público al Islam en la República Federal de Alemania.

- Homogeneidad estructural. La confesión aspirante debe tener una cierta homogeneidad con las Iglesias que tienen el estatuto de corporación de Derecho público, tal como están estructuradas en Alemania. El Estado entiende que esta exigencia es irrenunciable para poder cumplir con responsabilidad su deber de velar por la seguridad y la paz jurídica.

A mi modo de ver, los contenidos esenciales del concepto de confesión y los requisitos para obtener el reconocimiento de corporación de Derecho público en parten coincider, lo cual es lógico, pues la corporación de Derecho público no deja de ser confesión. Ahora bien, los requisitos para acceder al estatus de corporación de Derecho público son mucho más exigentes que los que en España se les exigen a las confesiones para obtener el reconocimiento de notorio arraigo. También es cierto que el estatuto de corporación de Derecho público lleva aparejado un amplio abanico de derechos del que carece la declaración de notorio arraigo.

- Consideraciones conclusivas sobre un eventual nuevo régimen jurídico del notorio arraigo

En el Derecho español, el reconocimiento del notorio arraigo hoy, no pasa de ser un acto administrativo del que no se derivan consecuencias jurídicas importantes más allá de la posibilidad de obtener financiación a través de la Fundación Pluralismo y Convivencia. No es propiamente un "título jurídico" que conceda a las confesiones el "derecho" a firmar acuerdos con el Estado. En mi opinión, puede ser conveniente una mayor precisión del concepto de notorio arraigo, pero ¿sería conveniente la regulación en la nueva Ley Orgánica del estatuto jurídico de las confesiones con notorio arraigo? A mi modo de ver sería preferible la firma de acuerdos con las confesiones a las que se les ha reco-

⁴⁶ ALBRECHT, A. "Die Verleihung der Körperschaftsrechte an islamische Vereinigungen". En *Kirche und Recht. Zeitschrift für kirchliche und Staatliche Praxis*, 1/95, p. 26.

⁴⁷ Esto ha sido expresado con el concepto *Verfassungstreue* (fidelidad a la Constitución) o bien con el de "Übereinstimmung mit der verfassungsrechtliche Kulturbasis".

⁴⁸ ALBRECHT, A. "Die Verleihung der Körperschaftsrechte an islamische Vereinigungen...", p. 28.

⁴⁹ ALBRECHT, A. "Die Verleihung der Körperschaftsrechte an islamische Vereinigungen...", p. 29.

nocido notorio arraigo, de modo que sus necesidades se vieran atendidas por vía de acuerdo, ajustándose así mejor a las peculiaridades de cada una. Dudo de la conveniencia de trasladar aquí el modelo alemán, que sí regula los derechos de las corporaciones de Derecho público, pero que también les atribuye deberes. Puesto que se ha concedido el notorio arraigo, con una interpretación muy amplia de la LOLR, a confesiones con poco número de creyentes en España, elevar a regla general una situación que casi más bien en su inicio pudo resultar algo forzada parece poco oportuno. Entre otras cosas, porque resulta dudoso que algunas confesiones puedan asumir los derechos y deberes que tiene una corporación de Derecho público en Alemania.

Lugares de culto

La Generalitat de Cataluña aprobó el pasado mes de julio la ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto⁵⁰. En su artículo 1 se establece que “la finalidad de la presente ley es garantizar la aplicación real y efectiva del derecho de las Iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas a establecer centros de culto, y tiene por objeto prever suelo donde se admita o se asigne el uso religioso, de acuerdo con las necesidades y la disponibilidad de los municipios, así como regular las condiciones técnicas y materiales mínimas que deben garantizar la seguridad de las personas y las condiciones adecuadas de salubridad de dichos centros”. Diversas confesiones han manifestado su preocupación por la exigencia de licencias municipales especiales para apertura y uso de lugares de culto, que se establecen en el art. 9:

“1. Para iniciar las actividades de un nuevo centro de culto de concurrencia pública debe obtenerse previamente una licencia municipal de apertura y de uso de centros de culto de naturaleza reglada.

2. Siempre que en un local que haya obtenido la licencia municipal de apertura y uso de centros de culto se realice cualquier acción considerada una obra mayor que requiera licencia urbanística, debe solicitarse de nuevo la licencia municipal de apertura y uso de centros de culto o, de forma simultánea, esta licencia adaptada a la nueva configuración resultante de la obra.

3. En caso de que los locales sometidos a licencia municipal de apertura y uso de centros de culto, de conformidad con la presente ley, requieran a su vez licencia urbanística, la persona peticionaria o promotora, en nombre de la correspondiente iglesia, confesión o comunidad religiosa, debe solicitar

⁵⁰ DOGC número 5.432, del 30-VII-2009, pp. 23 y ss.

ambas licencias en una sola instancia. La instancia debe acompañarse de un proyecto único que acredite el cumplimiento de la normativa urbanística de aplicación.

4. La licencia de apertura y uso de centros de culto, de acuerdo con lo que establezca el reglamento, se sustituye por la comunicación previa en el supuesto de locales que no superen un determinado aforo o en otros supuestos que se determinen”.

Ante la eventual interpretación del mencionado art. 9 de la ley catalana de centros de culto como medida restrictiva de los centros de culto ya en uso, las confesiones religiosas muestran su preocupación pidiendo que la futura Ley Orgánica regule este extremo. Ciertamente, tal vez esté justificada esta petición, pero en mi opinión las normas relativas a la sanidad y seguridad de lugares de uso público no tienen un contenido que exija su desarrollo mediante Ley Orgánica. Se puede, por tanto, atender esta demanda de las confesiones por vía reglamentaria o, nuevamente, por vía de acuerdo bilateral, sin que este caso adquiriese propiamente la naturaleza de un pacto de Estado, como lo son los acuerdos previstos en el art. 7 de la vigente LOLR. Bastaría un acuerdo menor (con naturaleza de convenio administrativo), que se promulgase después unilateralmente con el Estado como norma reglamentaria.

Conclusiones

Si la reforma de la LOLR se lleva a cabo será más bien por la voluntad de un cambio de orientación política legislativa que por necesidades de carácter jurídico técnico. Las que a mi juicio existen, pueden atenderse mejor por vía de pacto o de desarrollo reglamentario que como contenido de una Ley Orgánica.

El término comparativo del Derecho alemán nos ha mostrado que la opción de una política legislativa centrada en la igualdad no obsta para el ejercicio de la cooperación con las confesiones religiosas. Asimismo, nos parece que los requisitos para la declaración de notorio arraigo en España no son comparables a los exigidos en el vecino país alemán para el reconocimiento del estatuto de corporación de Derecho público.